

Het congres 'Active labour market policies for the Europe 2020 Strategy' doorgelicht

Naar een vernieuwde Europese werkgelegenheidsstrategie?

Met de lancering van de 'Europa 2020 Strategie' door de Europese Commissie in maart 2010 werden een aantal grote doelstellingen vooropgezet die de EU zou moeten halen tegen 2020. Hierbij is sprake van de volgende drie prioriteiten:

- naar een *slimmere* groei ('smart growth'), door het ontwikkelen van een op kennis en innovatie gebaseerde economie;
- naar een *duurzamere* groei, door het bevorderen van een groenere en meer concurrentiële economie die zuiniger omspringt met de grondstoffen;
- naar een meer *inclusieve* groei, door het bevorderen van een economie met een grote werkzaamheidsgraad, die zorgt voor meer sociale cohesie en dat over het volledige grondgebied van de Unie.

Deze grote prioriteiten werden nadien vertaald in een tiental meer concrete richtsnoeren, waarvan er drie rechtstreeks verbonden zijn met het arbeidsmarktbeleid en die bijgevolg de ruggengraat zullen vormen van de vernieuwde Europese werkgelegenheidsstrategie:

- Richtsnoer 7: De arbeidsmarktparticipatie opvoeren en de structurele werkloosheid terugdringen;
- Richtsnoer 8: Een geschoolde beroepsbevolking ontwikkelen die in de behoeften van de arbeidsmarkt voorziet, arbeidsvoorwaarden verbeteren en een leven lang leren bevorderen;
- Richtsnoer 9: De prestaties van de onderwijs- en opleidingsstelsels op alle niveaus verbeteren en deelname aan tertiair onderwijs vergroten.

Na het formuleren van prioriteiten en richtsnoeren, is een volgende logische stap om na te gaan welk beleid of welke beleidswijzigingen men moet doorvoeren om deze doelstellingen te realiseren. Onder meer wat betreft de doelstellingen op het vlak van het verhogen van de werkzaamheidsgraad, maar ook wat betreft het bevorderen van de sociale cohesie, mag men aannemen dat het actief arbeidsmarktbeleid ook in de toekomst nog een rol zal spelen. We zullen in de eerste plaats wellicht nieuwe wegen moeten verkennen om te voorkomen dat werkenden werkloos worden. Vervolgens blijft er een nood bestaan aan actieve instrumenten die ertoe kunnen bijdragen dat werklozen een andere baan vinden vooraleer ze te ver verwijderd geraken van de arbeidsmarkt. Tot slot, is er ook een behoefte aan effectieve strategieën gericht op de re-integratie van langdurig werklozen, van mensen die buiten de arbeidsmarkt staan en van alle mensen met een zwakke positie op de arbeidsmarkt. De vraag is natuurlijk welke concrete invulling men dan het best geeft aan dit actief arbeidsmarktbeleid. Rond deze vraag organiseerde het Steunpunt WSE, in samenwerking met het Departement WSE en de stad Antwerpen, en met steun van de Europese Commissie, op 28 en 29 oktober 2010 een internationale conferentie.

Ondanks het feit dat er in de diverse EU-lidstaten jaarlijks aanzienlijke budgetten worden besteed aan een actief arbeidsmarktbeleid, is er nog altijd heel wat onduidelijkheid wat betreft de relatieve effectiviteit (en kosten-effectiviteit) van de onderscheiden actieve instrumenten. Nu, zelfs al zouden we dat wel heel duidelijk weten, dan nog zou dat wellicht niet direct tot een grote omwenteling leiden

in de actieve arbeidsmarktpraktijk. Beleidskeuzes worden immers steeds gestuurd door verschillende drijfveren. In de eerste plaats zijn er politieke overwegingen. Zo hebben beleidsmakers bijvoorbeeld een heel sterk en rotsvast geloof in de effectiviteit van beroepsopleiding voor de werkzoekenden, terwijl er op basis van de wetenschappelijke evaluatieliteratuur daar toch enigszins meer genuanceerde conclusies over te trekken zijn. Een andere belangrijke determinant van beleidskeuzes is het feit dat er sterke krachten zijn die aansturen op het behoud van de status quo: bij het afschaffen of zelfs maar bijsturen van een maatregel zijn er veelal een aantal betrokken partijen die daarbij iets verliezen en zich dan ook zullen roeren, ook al weegt hun verlies helemaal niet op tegen de winst die de samenleving boekt bij het afschaffen van een minder effectieve maatregel.

Ook al moet dus rekening gehouden worden met het feit dat beleidskeuzes het product zijn van complexe processen, toch werd er op en via deze conferentie een lans gebroken voor de stelling dat wat betreft de invulling en omvang van het actief arbeidsmarktbeleid er op zijn minst ook plaats moet zijn voor wat men kan omschrijven als 'evidence based policy'. 'Evidence based' beleid staat tegenover een beleid gebaseerd op opinies en kan omschreven worden als een beleidsbenadering die «helps people [to] make well informed decisions about policies, programmes and projects by putting the best available evidence from research at the heart of policy development and implementation» (Davies, 1999). Overeenkomstig deze beschrijving werd op de conferentie veel aandacht besteed aan de wetenschappelijke evaluatie van diverse vormen van actief arbeidsmarktbeleid in diverse landen. Daarbij werd een tweevoudig doel nagestreefd. (1) Door toepassingen van uiteenlopende evaluatiedesigns aan bod te laten komen, kon aan het publiek, dat voornamelijk bestond uit beleidsmakers en beleidsuitvoerders, een inzicht worden meegegeven in de sterktes en zwaktes van de alternatieve evaluatiebenaderingen. (2) Door recent gepubliceerde evaluaties van een veelheid van actieve maatregelen aan bod te laten komen (opleiding, loonkostensubsidie, versterken zoekvaardigheden en/of stimuleren zoekgedrag, maatregelen voor verschillende doelgroepen (oudere werklozen, sociale economie maatregelen, enzovoort)), kon een overzicht worden gegeven over wat we momenteel weten

over de relatieve effectiviteit van de diverse instrumenten.

In wat volgt, zal wegens de beschikbare plaats vooral worden stilgestaan bij punt (2), met name bij wat we weten over de relatieve effectiviteit van de diverse instrumenten. Wat betreft punt (1), de sterktes en zwaktes van de alternatieve evaluatiebenaderingen, kan de geïnteresseerde lezer overigens ook terecht bij een vroeger WSE Report (Bollens, 2007).

De relatieve effectiviteit van de actief arbeidsmarktbeleidsmaatregelen

Tijdens de conferentie werden ruim 26 referaten gehouden. Het heeft uiteraard weinig zin om die hier alle in extenso te bespreken. Een goede synthese over wat we weten over de effectiviteit van actief arbeidsmarktbeleid werd geboden in het plenair referaat van Jochen Kluve. In wat volgt gebruiken we dan ook dit overzichtsartikel om de huidige stand van zaken te schetsen.¹

De studie van Kluve betreft een meta-analyse. In essentie is dat een analyse waarin volgens een bepaald protocol gepubliceerde en niet-gepubliceerde studies met betrekking tot een gemeenschappelijk onderwerp worden geselecteerd, waarna wordt nagegaan of er gemeenschappelijke trends naar boven komen. Het is evident dat men in een meta-analyse de uitkomsten kan sturen via de gemaakte selectie. Daarom is het erg belangrijk om na te gaan welk protocol er wordt gehanteerd bij die selectie. In de meta-analyse van Kluve, uitgevoerd in 2010, worden evaluatieresultaten samengebracht van Europese actieve maatregelen (dit in tegenstelling tot een gelijkaardige studie, Card 2010, waar maatregelen van over heel de wereld worden samengebracht, een studie die overigens tot gelijklopende conclusies leidt). Bij de selectie werd het volgende protocol gehanteerd:

- het moet gaan over micro-econometrische studies die het effect van de actieve maatregel op individueel niveau bestuderen
- er moet aan bepaalde kwaliteitsvoorwaarden worden voldaan, daarom wordt opgelegd dat het moet gaan over empirische academische studies die op een adequate manier rekening houden met de tegen feitelijke uitkomst (met name het feit dat de deelnemers aan een maatregel

- mogelijk een selectieve deelgroep zijn die ook in afwezigheid van de maatregel misschien anders waren geëvolueerd dan de personen uit de vergelijkingsgroep)
- het moet gaan over studies die een specifieke methodiek bestuderen (uitsluiting van pooling van diverse benaderingen in een maatregel)
 - het moet gaan om studies die het effect bestuderen van deelname versus niet-deelname (uitsluiting van studies waar het effect van een maatregel wordt vergeleken met het effect van een andere maatregel)

Bovendien is het belangrijk om naast gepubliceerde studies ook niet-gepubliceerde studies op te nemen, omdat er mogelijk sprake is van een publicatie-vertekening, studies die een duidelijk positief effect vaststellen, hebben mogelijk een grotere kans op publicatie dan studies die geen of een negatief effect vaststellen.²

Op basis van deze selectiecriteria werd uiteindelijk een steekproef samengesteld van 137 evaluatiestudies. Een obstakel bij het vergelijken van de resultaten van verschillende evaluatiestudies is dat er heel wat verschillende succesmaatstaven worden gehanteerd. De ene studie gaat na of een maatregel leidt tot meer werk (in %), een andere gaat na of dankzij de maatregel men vlugger werk vindt (in tijd), nog een andere bekijkt de impact van deelname op de inkomenssituatie (in geld), enzovoort. Om deze veelheid aan succesmaatstaven vergelijkbaar te maken, werd een en ander herleid tot een van de volgende drie toestanden: vindt de evaluatie een positief, een negatief of geen significant effect van de deelname op (de kans op) werk na deelname?

Bij het maken van vergelijkingen tussen studies die uit verschillende landen komen, met mogelijk erg verschillende arbeidsmarkten, moet men de nodige voorzichtigheid aan de dag leggen. Hetzelfde geldt overigens voor de stand van de conjunctuur op het moment dat de maatregel werd geëvalueerd, mogelijk zijn de effecten van een maatregel anders wanneer de arbeidsmarkt boomt dan wanneer ze in het slop zit. Om rekening te houden met deze factoren, werd dan ook voor iedere studie de volgende kenmerken ingevuld en wel op het moment waarop de maatregel liep:

- kenmerken van de arbeidsmarkt, met name de bruto vervangingsgraad, regelgeving met

betrekking tot ontslagbescherming, contracten van bepaalde duur en tijdelijk werk

- kenmerken van de economische context, zoals de werkloosheidsgraad, de bestedingen aan actief arbeidsmarktbeleid als percentage van het bbp en de economische groei

Tot slot werd ook nog rekening gehouden met de aard van het evaluatieopzet (experimenteel versus niet-experimenteel, enzovoort).

Er worden vijf grote categorieën van maatregelen onderscheiden:

- opleidingsmaatregelen
- stimulerende maatregelen binnen de private sector (bijvoorbeeld loonkostensubsidies)
- directe jobcreatie in de publieke sector
- dienstverlening aan werkzoekenden (bijvoorbeeld ondersteunen zoekinspanningen), sancti-
onering van werkzoekenden
- maatregelen gericht op jongere werklozen

In wat volgt, bespreken we achtereenvolgens de resultaten voor deze vijf onderscheiden categorieën van maatregelen.

Opleiding voor werkzoekenden

In het verleden bleek herhaaldelijk dat opleidingsprogramma's voor werklozen weinig of zelfs negatieve effecten hadden. Dikwijls werd hierbij verwezen naar het zogenaamde locking-in effect: door het volgen van de opleiding blijft een werkloze langer werkloos dan wat (gemiddeld gezien) het geval zou geweest zijn zonder het volgen van de opleiding. Daarbij werd dan wel het vermoeden geformuleerd dat die negatieve effecten op korte termijn misschien wel konden worden gecompenseerd door positieve effecten op iets langere termijn. Dankzij de opleiding blijft men weliswaar langer werkloos, maar vindt men nadien beter en/of meer duurzaam werk. Deze middellange termijn effecten werden in de vroegere studies echter zelden of niet bestudeerd.

Wat blijkt nu uit de meta-analyse van Kluve? In de eerste plaats blijft er sprake van gemengde resultaten (soms positief effect, soms negatief of geen effect). Globaal kan gesproken worden van een bescheiden positieve impact op de kans op werk na deelname.

Een volgende en zeer interessante vaststelling is evenwel dat verschillende van de meer recente evaluaties wijzen op positieve effecten van opleiding als men naar de lange termijn kijkt.

Bovendien blijken positieve effecten van opleiding vooral samen te hangen met periodes van hoge werkloosheid. Dit zou kunnen te maken hebben met het feit dat in tijden van hoge werkloosheid ook de samenstelling van de werkloosheid wijzigt, in de zin dat er dan meer werklozen met relatief goede kwalificaties zijn die instromen in de opleidingsprogramma's. Als dit de verklaring is, is het positieve effect in tijden van hoge werkloosheid eerder gelegen in een hogere selectiviteit in dergelijke omstandigheden dan dat het zou aangeven dat opleiding op zich meer effectief is onder dergelijke omstandigheden. Te vermelden valt ook dat locking-in wellicht minder zal spelen in tijden van hoge werkloosheid. Dit laatste element is uiteraard ook compatibel met de vastgestelde betere effecten in tijden van hoge werkloosheid.

Stimulerende maatregelen binnen de private sector

Bij maatregelen zoals loonkostensubsidies en opstartpremies voor werklozen die een eigen zaak oprichten, is de kans beduidend groter om een positief effect te vinden dan bij de opleidingsprogramma's. Men kan zelfs meer in het algemeen vaststellen dat er bij deze maatregelen sprake is van positieve effecten.

Dat men bij dergelijke maatregelen een positief effect vindt, is eigenlijk bijna voor de hand liggend. Gesteld dat de hoogte van de subsidie opweegt tegen de administratieve kosten voor de werkgever en ook opweegt tegen eventuele andere beperkingen die het gebruik van de maatregel met zich meebrengt, is dat ook wat men a priori kan verwachten.

De eigenlijke beoordeling van dit soort van maatregelen kan echter maar zinvol gemaakt worden als men ook rekening houdt met de grootte van een aantal potentiële neveneffecten:

- het substitutie-effect (de aanwerving van doelgroepwerknemers, i.e. werklozen die in aanmerking komen voor de subsidie, gaat ten koste van

de kansen van werklozen die niet in aanmerking komen voor de subsidie). In sommige gevallen kan een hoog substitutie-effect gewenst zijn, bijvoorbeeld bij doelgroepen die anders weinig kans hebben op het vinden van werk (bijvoorbeeld onze loonkostensubsidie voor personen met een handicap?)

- verdringingseffecten: bijvoorbeeld de output-winst in een bedrijf dat kan gebruik maken van de subsidie gaat ten koste van de output in een ander bedrijf, een subtiel vorm van concurrentievervalsing, of ook, de aanwerving van een doelgroepwerknemer is ten koste van het ontslag (of de niet-verlenging van het contract) van een niet-doelgroepwerknemer, enzovoort
- dead weight loss: de situatie die ontstaat met de maatregel verschilt niet van degene die zou zijn ontstaan zonder de maatregel, bijvoorbeeld omdat de doelgroepwerknemer die met loonkostensubsidie wordt aangeworven, ook in afwezigheid van de loonkostensubsidie zou zijn aangeworven

Directe jobcreatie in de publieke sector

Directe jobcreatie door de overheid verwijst naar maatregelen zoals de zogenaamde opslorplingsprogramma's waarvan er in de laatste decennia van de vorige eeuw vele werden opgestart in België (type TWW, BTK, DAC, Gesco). Te noteren valt overigens dat ook anno 2010 België (en Vlaanderen) als percentage van het bbp in vergelijking met onze buurlanden erg veel geld blijft besteden aan dit soort programma's (zie OECD Employment Outlook, 2010), die ondertussen wellicht minder en minder zorgen voor een tijdelijke opslorping van werklozen en meer semi-geïstitutionaliseerde vormen van werkgelegenheid zijn (en dus wellicht niet langer moeten worden beschouwd als vormen van actief beleid). De programma's van recentere datum, zoals werkervaringsprogramma's voor werklozen, vallen hier duidelijk nog wel onder.

Voor de buitenlandse vormen van directe jobcreatie door de overheid, is er volgens de metastudie alleszins sprake van een significant lagere kans op het vinden van positieve effecten dan wat het geval was bij opleidingsprogramma's. In het algemeen is hier eerder sprake van negatieve effecten op de werkstellingskansen van de deelnemer, dit wil zeggen

dat ze zonder deelname misschien beter af waren geweest. Deze vaststelling is trouwens niet nieuw en werd ook in alle voorgaande overzichtsstudies gemaakt, wat ertoe heeft geleid dat in verschillende landen dit soort van programma's werden stopgezet.

Dienstverlening aan werkzoekenden/ sanctionering

Binnen deze rubriek vallen de meer recentere benaderingen (waarvan sommige ondertussen ook al enige decennia meegaan), gericht op het ondersteunen van de werkzoekende in haar zoektocht naar werk. Het kan gaan om sollicitatietraining, begeleiding bij het in kaart brengen van de eigen sterktes en zwaktes, het bezorgen van geschikte vacatures aan de werkzoekenden, enzovoort. Daarnaast staan onder deze rubriek ook de meer disciplinerende benaderingen, zoals sancties in de werkloosheidsuitkering als men niet voldoende zoekt of ook het zogenaamde bedreigingseffect dat uitgaat van het opleggen van een verplichte deelname aan een activerende maatregel. Sommige werkzoekenden zouden blijkbaar alleen al omdat ze niet houden van deelname, sneller werk vinden (waarbij men dan natuurlijk weer de vraag moet stellen naar de kwaliteit en/of duurzaamheid van de aldus bekomen tewerkstellingseffecten).

Bij dit soort van maatregelen, is de kans beduidend groter om een positief effect te vinden dan bij de opleidingsprogramma's. In vele gevallen is er sprake van duidelijk positieve effecten, zowel bij de wortelbenadering (hulp bij het zoeken van werk) als bij de stok-benaderingen (sancties). Het gaat hier evident veeleer over korte termijn effecten.

Belangrijk is ook dat dit soort van maatregelen relatief goedkoop zijn per deelnemer, zodat ook de kosten-effectiviteit zeer interessant zal zijn. Op dit vlak scoren al de voorgaande categorieën duidelijk slechter: voor stimulerende maatregelen binnen de private sector was er weliswaar ook sprake van een positief effect, maar de (directe) kost zal daar wellicht hoger zijn, zodat deze maatregelen duidelijk minder kosteneffectief zijn (en dan is er nog geen rekening gehouden met de indirecte kosten van de boven vermelde neveneffecten). Bij opleidingsprogramma en zeker bij publieke jobcreatie is

niet alleen de impact op de werkgelegenheid lager dan bij dienstverlening aan werkzoekenden/sanctionering, bovendien zal ook in beide gevallen de kostprijs vele malen hoger zijn, zodat de kosten-effectiviteit manifest minder interessant zal zijn.

Maatregelen gericht op jongere werklozen

Het onderzoek toont aan dat maatregelen gericht op jongere werklozen globaal gezien geen positieve effecten vertonen, hetgeen de auteur van de studie ertoe brengt om te opereren dat actief arbeidsmarktbeleid misschien niet het geschikte beleidstype is om jonge werklozen te helpen. De uitdaging is dan wel welk soort beleid wel meer geschikt is. Binnen de Vlaamse context zou een meer preventieve aanpak bijvoorbeeld kunnen gericht zijn op het reduceren van het aantal mensen die het secundair onderwijs verlaat zonder formele kwalificatie.

Bij wijze van conclusie

De besproken meta-analyse stelt vast, zoals dat in voorgaande analyses trouwens ook al het geval was, dat het verschil tussen landen er eigenlijk weinig toe doet wanneer men de effectiviteit van actief arbeidsmarktbeleid bestudeert. Dit impliceert dat de bevindingen toch wel een zekere algemene geldigheid hebben en ook kunnen worden getransponeerd naar onze contreien.

De belangrijkste bevindingen zijn de volgende:

- Programma's gericht op jongere werklozen en programma's van publieke jobcreatie zijn problematisch. Men hoeft zelfs geen rekening te houden met hun kostprijs, zelfs al waren ze virtueel gratis, dan nog blijven ze weinig zinvol aangezien ze de kans op het vinden van werk van deelnemers niet bevorderen en mogelijk zelfs benadelen.
- Voor opleidingsprogramma's is het beeld erg genuanceerd. Sommige hebben effect, andere niet. Dit roept onmiddellijk de vraag op welke kenmerken van het opleidingsprogramma maken dat er sprake is van een positief effect en welke samenhangen met een negatief effect, maar op die vraag biedt deze studie geen antwoord (arbeidsmarktgerichtheid/knelpuntkarakter van de opleiding?, klassikaal ex cathedra versus op-de-

werkplek?, kenmerken deelnemers?, ...). Er zijn alleszins ook indicaties die aangeven dat sommige opleidingen zeker positieve lange termijn-effecten kunnen hebben, zelfs al waren de effecten op korte termijn minder gunstig. Hier is de kostprijs wel belangrijk en moet men dus ook de kosteneffectiviteit in het achterhoofd houden. Opleiding aanbieden kost geld en ook locking-in heeft een zekere maatschappelijke kost.

- Loonkostensubsidies hebben een positief (direct) effect, maar zijn meestal duur en kunnen een aantal ongewenste indirecte effecten hebben. Daarom lijkt het minder aan te bevelen om dit soort van instrumenten heel breed in te zetten. Dit alles is wellicht minder problematisch bij selectieve loonkostensubsidies, gericht op groepen die erg weinig kans hebben om op een andere manier aan werk te geraken.
- Maatregelen die werkzoekenden helpen bij het vinden van werk en sanctioneren bij een gebrek aan zoekinspanningen, hebben dikwijls een positief effect en zijn bovendien relatief goedkoop. Daar staat tegenover dat de bekomen effecten korte termijn effecten zijn. Dit suggereert dat men zeker moet blijven inzetten op dit soort van maatregelen, die echter, zo men meer structurele effecten wil, mogelijk zullen moeten worden aangevuld met opleidingsprogramma's met een intelligent design.

Joost Bollens
HIVA – K.U.Leuven

Noten

1. Voor detailinformatie met betrekking tot de evaluatie van specifieke maatregelen, wordt verwezen naar de andere presentaties, die overigens nog kunnen worden geconsulteerd op het volgende adres: <http://tinyurl.com/5trjfoy>.
2. Publicatie, althans mits peer review, zou dan weer kunnen worden beschouwd als een kwaliteitswaarborg.

Bibliografie

- Bollens, J. 2007. *De meting van de effectiviteit van arbeidsmarktprogramma's. WSE Report*. Leuven: Steunpunt WSE.
- Card, D., Kluve, J. & Weber, A. 2010. Active Labor Market Policy Evaluations: A Meta-Analysis. *The Economic Journal*, 120, 452-477.
- Davies, P.T. 1999. What is Evidence-Based Education? *British Journal of Educational Studies*, 47, 2, 108-121.